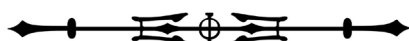


## Paper do NAEA Volume 28

# Espaço público e cidadania: um ensaio teórico sobre barreiras e acessibilidade

Silvia Cristina Pereira Baena<sup>1</sup>



### RESUMO

Este ensaio teórico objetiva trazer à tona o debate sobre a produção do espaço público a partir das parcerias público-privadas (PPPs), analisando sua contribuição para a cidadania, especialmente no que se refere à acessibilidade e às possíveis dificuldades de acesso da população a esses espaços, os quais não são entendidos somente como algo físico, mas também como um lugar de encontro das diversidades, de coabitação de conteúdos sociais e políticos das mais variadas classes. O trabalho conclui que com o incentivo para transferência de atividades para as organizações sociais (OSs), o Estado passa não só a transferir essas atividades relacionadas a um contexto de produção econômica, como aumenta a participação privada na promoção de direitos sociais que lhes são de dever. Dessa maneira, a partir do momento que essa nova forma de gestão – ainda que, hipoteticamente, promova melhores resultados – ajusta-se conforme uma conduta de eficiência de mercado, acaba por excluir uma camada da população, ou seja, ao “assumir os rumos” dos serviços de interesse público, muitas vezes precariza os interesses sociais, conduta reforçada pela ideia de “cidadão-cliente” do Estado Neoliberal.

**Palavras-chave:** Espaço Público. Cidadania. Acessibilidade.

---

<sup>1</sup> Administradora com Habilitação em Comércio Exterior pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), mestre em Administração Estratégica pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: [silviabaena80@gmail.com](mailto:silviabaena80@gmail.com).

**ABSTRACT**

This theoretical essay aims to bring up the debate on the production of public space through public-private partnerships (PPPs), analyzing its contribution to citizenship, especially with regard to accessibility and possible difficulties of access of the population to these spaces, which are not only understood as something physical, but also as a meeting place for diversity, cohabitation of social and political content of the most varied classes. The paper concludes that with the incentive to transfer activities to social organizations, the State not only transfers these activities related to a context of economic production, but also increases private participation in the promotion of social rights that are their duty. Thus, once this new form of management - albeit hypothetically promoting better results - is adjusted according to a market efficiency approach, it ends up excluding a layer of the population, that is, by “taking the course” of public interest services, often precarious social interests, conduct reinforced by the idea of “citizen-client” of the Neoliberal State.

**Keywords:** Public space. Citizenship. Accessibility.

## INTRODUÇÃO

O crescimento acelerado da população urbana ainda é um problema recorrente que acarreta sérios impactos às cidades, como mudanças socioespaciais e consequências ambientais extremas, gerando um processo de segregação territorial. Afinal, atualmente, cerca de 80% da população total brasileira está vivendo nas cidades (IBGE, 2010), ainda que essa constatação não esteja acompanhada necessariamente das condições de acesso à terra urbana e de produção de moradia, o que, por força do mercado e de ações do Estado, que estimulam a especulação imobiliária, resulta na fragmentação das cidades. É isso que faz com que muitos grupos, principalmente os mais pobres, estejam condenados a viver em situações precárias e informais de moradia, sobretudo do ponto de vista de condições urbanísticas e ambientais em áreas centrais e periféricas; fato que contribui ainda mais para o quadro de exclusão socioeconômica vigente, caracterizado pela desigualdade e pelo notável aumento da pobreza e da violência (FERNANDES, 2004).

Isso porque, na maioria das vezes, senão sempre, a produção do espaço está ligada ao poder econômico do indivíduo, em um contexto no qual, em nosso país, “o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria dos brasileiros, seja no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços” (SANTOS, [1987] 2007, p. 111). Dessa maneira, e ainda conforme esse autor, tanto o acesso a bens e serviços quanto o uso das metrópoles se diferenciam entre os cidadãos de diversas ordens ou classes, dependendo, assim, da posição financeira do indivíduo, capaz de lhes permitir o uso total ou parcial desses elementos; fato este que, muitas vezes, é reforçado pelo poder público, o qual colabora para a supervalorização de certas áreas de interesse para determinados agentes econômicos e contribui para o empobrecimento cumulativo da população de outras porções do território.

Pensando na produção desses espaços à luz do território como condição de cidadania, Santos ([1987] 2007) esclarece que o valor do indivíduo depende do lugar em que ele está, principalmente quando se trata da disponibilidade e do acesso total aos bens e serviços existentes em determinada porção do espaço. No que diz respeito à determinação de uma vida digna aos cidadãos em um território cuja localização de serviços essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, a visão econômica e comercial que rege essas relações acaba contribuindo para o aumento das desigualdades sociais que, ainda de acordo com Santos ([1987] 2007), também são espaciais; razão pela qual o autor sugere um ordenamento territorial que se utilize de um planejamento em que as realidades locais e territoriais sejam um ponto de partida para o raciocínio dos administradores e não, apenas, o lugar de ações desencontradas e estruturalmente ineficazes.

Diante dessa problemática, indaga-se: como as estratégias e as ações relacionadas à produção do espaço público contribuem para o avanço da cidadania, para o acesso universal e para a coabitação da diversidade? De antemão, compreende-se que a produção dos referidos espaços nem sempre obedece a esses critérios, haja vista que, conforme já destacado, eles são planejados de acordo com interesses específicos de determinadas classes. Assim, a fim de contribuir com o tema da cidadania a partir da compreensão de como as áreas públicas e os espaços de lazer são formatados na cidade de Belém, este ensaio – que faz parte de

um projeto de pesquisa em processo de construção<sup>2</sup> – objetiva propiciar um entendimento quanto à acessibilidade e às possíveis barreiras de acesso da população a esses espaços, especialmente no que concerne às novas formas de gestão que envolvem fomentos para além da gestão pública convencional, como, por exemplo, as parcerias público-privadas (PPPs) realizadas pelo Poder Público para dinamizar a sua administração.

É válido ressaltar que, no âmbito destas parcerias, conciliam-se modelos de gestão que as tornam mais funcionais e, ao mesmo tempo, sejam capazes de manter seus atributos de sustentabilidade e competitividade com estratégias que viabilizem sua missão, de modo a possibilitar certa melhoria na prestação de serviços ao cidadão na gestão de espaços públicos. Esse contexto, por sua vez, pode ser observado nas cidades paraenses de Belém e Marabá a partir de uma parceria estabelecida entre o governo do Estado do Pará e a Organização Social PARÁ 2000; parceria esta que, sob a alegação de maior eficiência, economia e eficácia, trata-se de uma espécie de terceirização de atividades por meio da qual o poder público concede a terceiros a responsabilidade de ofertar determinados serviços com maior participação e controle social.

Uma vez sinalizados a problemática e o objetivo que norteiam esse empreendimento, destaca-se, em relação aos procedimentos metodológicos adotados, a realização de levantamento e análise bibliográficos de artigos de periódicos, livros, capítulos de livros, dissertações e teses com o intuito de desenvolver e discutir a aplicação de pressupostos teórico-conceituais relacionados à temática do espaço público e da cidadania, bem como aos conceitos de barreiras e acessibilidade.

Destarte, além desta introdução, o presente ensaio está estruturado em três momentos. No primeiro, apresenta-se uma discussão sobre espaço público e cidadania a partir das abordagens do espaço como instância social e como condição de cidadania (SANTOS, [1987] 2007, [1988] 2008, [1990] 2009; SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2006) e da produção social do espaço (LEFÈBVRE, 1974, [1968] 1991). Na segunda e terceira seções, respectivamente, são destacadas reflexões sobre barreiras e acessibilidades (HANSEN, 1959; VILLAÇA, 1998; RAIÁ JR., 2000; CASTILLO, 2017; CARDOSO; MATOS, 2007) e contribuições para pensar a cidadania por meio dos pressupostos teóricos das organizações sociais (OSs), notadamente no âmbito da gestão, das parcerias público-privadas e das vantagens e desvantagens do uso das OSs; sistematização esta que se encerra com algumas considerações acerca das teorias e argumentos que poderão contribuir para o avanço do debate sobre a temática.

## ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA

O espaço público, entendido não somente como algo físico, mas também como um lugar de encontro da diversidade, de coabitação de conteúdos sociais, culturais, econômicos e políticos das mais variadas classes, com diversos interesses, é objeto de uso com diferentes

---

2 Ensaio teórico é parte de nosso projeto de tese de doutorado em processo de construção, cujo objetivo central pretende analisar o modelo de gestão da Organização Social PARÁ 2000 nos espaços públicos gerenciados por essa parceria e compreender sua atuação a partir do ponto de vista da gestão do Estado (contratante dessa parceria) e da Organização Social (contratada para gerir esses espaços); da mesma forma, identificar o modo como essa gestão reflete na população usuária e, principalmente, não usuária em relação à promoção e ao acesso à cidadania.

funções possíveis e de significados simbólicos para cada um de seus agentes (SANTOS, [1987] 2007; CARLOS, 2009; SERPA, 2009).

É um espaço marcado por heterogeneidades de modos de vida, que em meio às diversas atividades econômicas, denuncia o seu uso diferenciado, que se reproduz de maneira desigual e contraditória, conforme a apropriação pelos cidadãos como um produto da injustiça social (CARLOS, 2009). Essa apropriação dos espaços nas cidades, para Carlos (2009), revela as formas mais amplas da vida, colocando a cidade como palco privilegiado das lutas de classe, afinal, seu motor é determinado pelo conflito decorrente das contradições inerentes às diversas necessidades e pontos de vista de uma sociedade de classes. Dessa forma, e ainda conforme a referida autora, a desigualdade espacial é produto da desigualdade social.

A localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo; sendo assim, o resultado é independente da vontade dos indivíduos atingidos, ocasionando migrações forçadas pelas circunstâncias, as quais contribuem para aumentar a pobreza (SANTOS, [1987] 2007, p. 141).

Para Santos ([1988] 2008), o espaço é o maior conjunto de objetos existentes e de relações que se realizam sobre estes objetos, servindo de intermediários e ajudando a concretizar relações. Para o autor, o espaço é fruto da ação humana sobre ele próprio; ação esta mediada pelos objetos naturais e/ou artificiais, afinal, esse espaço é formado tanto por elementos fixos – que, fixados em determinado lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar – quanto por fluxos, que criam condições ambientais e sociais responsáveis por redefinir cada lugar. O autor em referência também destaca que os fluxos são uma consequência direta ou indireta das ações que atravessam ou se instalam nos fixos, modificando seu valor e significado, ao mesmo tempo em que se modificam (SANTOS, [1988] 2008).

Nesse contexto, Santos ([1988] 2008) também trabalha com outro par de categorias, definido, de um lado, pela configuração territorial e, de outro, pelas relações sociais. A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes num país ou numa determinada área e pelos acréscimos que os homens impuseram a esses sistemas naturais, enquanto que as relações sociais, por seu turno, referem-se a uma etapa da produção, que, partindo das interações e intercâmbios entre os homens, dão aspecto ao território.

Santos ([1988] 2008) segue demonstrando que a configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que o anima. A configuração territorial ou configuração geográfica tem uma existência material própria, mas sua existência social, ou seja, sua existência real, somente lhe é dada pelas relações sociais; reflexão esta que, somada à contribuição de Carlos (2009), permite-nos destacar que o espaço, capaz de revelar muito mais que formas ou aparências, representa um mundo de manifestações do fenômeno enquanto expressões de relações sociais reais, que denotam a sociedade e a dimensão social e histórica do espaço urbano.

Nesse sentido, cabe ressaltar a leitura de Lefèbvre ([1968] 1991) quando considera a tríade prática espacial-representação do espaço-espaço da representação na análise do que podemos denominar como espaço socialmente produzido. Isso porque, segundo esse autor, a prática espacial é o espaço percebido, que abrange as práticas concretas, funcionais e existenciais voltadas à reprodução econômica e social, enquanto que a representação do espaço é o espaço concebido, ou seja, as representações e concepções intelectualmente elaboradas, ligadas principalmente ao planejamento e à gestão. Já o espaço de representação, que é

o espaço vivido, diz respeito aos símbolos, imagens e vivências residuais ligadas a práticas cotidianas dos diversos sujeitos produtores do espaço (LEFÈBVRE [1968] 1991).

Lefèbvre ([1968] 1991) descreve o espaço homogêneo “concebido” de caráter abstrato em contraponto ao espaço vivido/percebido das representações e das práticas espaciais cotidianas. Segundo o autor, o espaço abstrato é instituído pelo Estado (institucional), servindo de instrumento para os detentores do poder político e econômico, favorecendo o caminho para que se homogenizem as diferenças.

Nesses espaços, portanto, transparecem claramente os interesses do capital, enraizados na formação econômica e social capitalista e na ação do Estado, em contraponto à luta popular de resistência à segregação de locais para moradia e, principalmente, pelo direito à cidade. Serpa (2009), em sua contribuição, menciona a dificuldade de relacionar essas dimensões políticas e sociais de uma esfera pública urbana e os aspectos formais e estruturais dos espaços públicos “concretos”, pois são indissociáveis no espaço urbano e, por isso, devem ser observados em seu processo de produção.

Em tais espaços, nas cidades e nas metrópoles, há cidadãos de diversas ordens e classes, permitindo-lhes acesso farto ou limitado, dependendo da posição financeira do indivíduo, cuja realidade de serviços e direitos lhes são reais apenas no imaginário, ou seja, tornando-os cidadãos diminuídos e incompletos, como lembra Santos ([1987] 2007) ao tratar da dimensão territorial da cidadania.

Se, em seu plano conceitual, a cidadania se torna a práxis dos direitos e deveres de um indivíduo em um Estado-nação – por intermédio de canais, recursos, práticas e possibilidades de participar ativamente da vida e do governo de seu povo – ela, portanto, deveria ser universal. Se o indivíduo é portador de prerrogativas sociais, sua cultura e sua liberdade precisam ser respeitadas, na compreensão de seus direitos individuais, como fontes jurídicas e políticas. Porém, conforme sustenta Santos ([1987] 2007), a cidadania, em sua realidade, é incompleta, pois as condições existentes nesta ou naquela região determinam essa desigualdade no valor do ser humano, contribuindo para o pensamento de que o homem é prestigiado em função do lugar onde vive.

Em vista disso, a luta pela cidadania adaptou-se conforme a realidade de diversos países, acarretando grandes mudanças na sociedade, como raízes culturais, novas visões políticas, forças de trabalho e relações entre os povos, marcado por conflitos históricos em busca de reconhecimento e igualdade entre os cidadãos. Nesse viés, quando se trata da evolução do conceito de cidadão, Haguette (1982) observa que ela começa com a aquisição do status de cidadão, membro de uma sociedade civil reconhecida como tal, ou seja, com a conquista de direitos políticos individuais, progredindo para o reconhecimento de direitos coletivos, concernentes aos grupos que constituem a coletividade nacional e autorizados a formar associações representativas legitimadas, nas quais, finalmente, se alcance um terceiro conjunto de direitos – os direitos sociais – que garantiria ao indivíduo um padrão de vida digno, uma proteção mínima contra a pobreza e a doença, assim como uma participação na herança social; direitos estes que, até os dias de hoje, são privilégios dos países já integrados ao sistema do “welfare state”.

Em seu estudo, Santos ([1987] 2007) explica que, no caso de países (semi)periféricos como o Brasil, existem diversas classes de cidadãos que se diferenciam, muitas vezes, pela posição por eles ocupada, atribuindo-lhes maior ou menor grau de cidadania. Isso reflete a



desigualdade e a estratificação da riqueza e do desenvolvimento econômico referente ao país, o que acaba por privilegiar algumas classes. Esse contexto brasileiro é único e marcado por processos que decorrem com:

a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da busca da ascensão social. Em lugar do cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário (SANTOS, [1987] 2007, p. 20).

Essa desigualdade, que afeta a cidadania, tem bases no próprio modelo político, econômico e social internacional e na condução interna da economia (o chamado “milagre econômico”), a qual, para Santos ([1987] 2007), vai buscar suas raízes nos mesmos postulados que levaram à supressão das liberdades civis, acusadas, então, de fermento nocivo, capaz de levar o país à anarquia. O autor explica, ainda, que esse modelo é responsável tanto pela eliminação do embrião de cidadania que se desenvolvia, como pela opção de alargamento de uma nova classe média em detrimento da massa de pobres que o “milagre” não apenas deixou de suprimir, como também aumentou (SANTOS, [1987] 2007).

Tal crescimento econômico, fundado no modelo exposto, priorizou certos setores e lugares e foi responsável por agravar a concentração de riqueza e do desenvolvimento e, conseqüentemente, ocasionar injustiças nos lugares menos privilegiados, causando desigualdades e um notável desequilíbrio social. Tudo isso contribui logicamente para um crescimento nas metrópoles privilegiadas, fomentando o inchaço populacional, e, por conseguinte, a desvalorização e o esvaziamento de regiões que não acompanharam o mesmo processo.

Essa dissonância social se expressa na contraposição entre o crescimento de certos estratos sociais que automaticamente se beneficiam, em detrimento de outros, no âmbito de um crescimento econômico distorcido. Essa nova classe, apoiada pela mídia, gerou uma massa consumidora capaz de reproduzir formas de consumo, hábitos de vida e gostos, tornando-se, assim, criadora de modas que impulsionam o mercado, bem como ações e políticas ligadas a certos interesses específicos. Este novo arranjo acaba por beneficiar classes sociais mais providas e que melhor reagem a esse movimento econômico; classe esta que, doravante, passa a dominar diversas áreas da sociedade, impondo seus valores e padrões de comportamento para manter o controle e a dominação, o que Santos ([1987] 2007) chama de “cidadania mutilada”.

Desse modo, ao entendermos a produção das cidades e dos espaços públicos – cujo resultado, em tese, deveria beneficiar a todos os cidadãos –, nota-se que poucos são os indivíduos e classes sociais que, efetivamente, beneficiam-se desse processo, o qual, em sua realização, acaba promovendo fragmentações e acirrando disparidades. Nesse contexto, a acessibilidade ao espaço, que, segundo Santos ([1990] 2009), depende da adoção diferencial de serviços públicos na cidade, acaba por fomentar entre as diversas classes sociais uma disputa pelas áreas consideradas melhores no tecido urbano.

Nestes termos, a acessibilidade é configurada de maneira seletiva, constatando-se, então, que a alteridade tem uma dimensão de classe evidente, fundamental no processo de

territorialização e, muitas vezes, na privatização desses espaços públicos urbanos, como quer Serpa (2009). De acordo com Milton Santos, isso é reforçado quando, porém, “as classes médias se instalam numa determinada área, [e] criam, com seus hábitos de consumo, uma “ecologia” particular que participa do processo de valorização diferencial” (SANTOS, [1990] 2009, p. 36).

Ressalta-se, igualmente, que esse contexto também reflete na reprodução das relações sociais de produção, responsáveis por revelar, na produção do espaço, um propósito ideológico, seja de grupos sociais específicos, seja de instituições dominantes na sociedade. Logo, o espaço é moldado pelas dinâmicas, forças do mercado, razões técnicas, empresariais e homogeneizantes (LEFÈBVRE, 1974; HARVEY, 1980), além de evidenciar contradições sociais que revelam a realidade em conflito e seus momentos contraditórios no decorrer do processo social, reproduzindo, nestes espaços, o modelo econômico capitalista em contradição com a realidade sociocultural da maior parte da população, proveniente de classes sociais mais baixas e que pouco acessam ou desfrutam desses territórios em sua plenitude.

## BARREIRAS E ACESSIBILIDADES

A acessibilidade, além do conceito associado apenas à adaptação do espaço urbano às necessidades de pessoas com diversos tipos de restrições, será tratada neste artigo à maneira de Castillo (2017), que faz uma proposta de reconstrução conceitual dos termos mobilidade e acessibilidade, aplicando-os no âmbito da teoria geográfica. Dessa forma, para o autor, a mobilidade se configura como atributo de um agente, que, além da movimentação ou locomoção de si mesmo, envolve a capacidade do agente (indivíduo, empresa, instituição) de movimentar bens ou mercadorias, bem como qualquer tipo de informação, sendo o grau de mobilidade de cada agente medido pela influência política e/ou econômica de desencadear fluxos materiais e fluxos informacionais (CASTILHO, 2017).

Logo, a concepção de mobilidade para o referido autor, caracteriza-se por duas categorias de variáveis: as condições intrínsecas de um agente (internas) como, por exemplo, saúde, idade, rendimento individual, grau de capitalização ou poder de influência no Estado; e as variáveis externas (condições extrínsecas), que afetam a mobilidade espacial do agente, entendido por acessibilidade que se refere às condições geográficas de cada fração do espaço e da escala de deslocamento.

Castillo (2017) lembra que a mobilidade espacial de cada agente, seja qual for a qualidade de suas variáveis internas, muda em função da localidade ou território, exatamente por causa da acessibilidade. Dessa maneira, o autor a conceitua como um conjunto de meios materiais, de regulações (normas) e de serviços que, agrupados num subespaço, disponibilizam à população local ou regional a possibilidade de se deslocar ou de movimentar bens e informações para determinados lugares, centrais ou periféricos. Tais conjuntos dizem respeito a variáveis geográficas que, para o autor, interferem na mobilidade espacial do agente, expressa em condições infraestruturais (sistema viários, como antenas de telefonia móvel, por exemplo), normativas (leis, permissão de serviços públicos de transporte e de comunicação) e de serviços (transporte público, banda larga, telefonia móvel, correios, logística, entre outros) que são disponibilizadas a um agente.



Castilho (2017) ainda explica que a acessibilidade é uma particularidade das regiões e territórios e oferece melhores ou piores condições ao deslocamento de passageiros, de bens e de informações, e que depende do modo como, de maneira única, cada agente combina infraestruturas, normas e serviços em cada lugar, o que dependerá de suas características intrínsecas ou variáveis internas, principalmente a econômica. Sobre o assunto, Castillo (2017) descreve:

a rede geográfica é uma intervenção no espaço, cujo objetivo é criar acessibilidade, ampliar a mobilidade dos agentes e facilitar as interações espaciais. A passagem dessas possibilidades de circulação e de comunicação do estado de latência para o estado de existência e sua abrangência social dependem da política, do jogo de forças sociais que envolve o Estado, as empresas e as diversas formas de organização da sociedade civil (CASTILLO, 2017, p. 647).

Nesse contexto, cuja interpretação se refere às transformações socioespaciais, que se relacionam com transporte, renda e, também, com o uso e a valorização do terreno urbano e do crescimento da cidade, Villaça (1998) interpreta a acessibilidade enquanto o valor de uso mais relevante no contexto da terra urbana, muito embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau, já que, ainda de acordo com esse autor, os diferentes pontos do espaço urbano apresentam diferentes acessibilidades a todo conjunto da cidade (VILLAÇA, 1998).

Castillo (2017), por sua vez, acredita que, teoricamente, é possível associar o conceito de acessibilidade às noções de organização do território e de fluidez potencial ou virtual (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2006), uma vez que o autor compreende a organização do território como uma coleção de oportunidades de ação dadas pelas quantidades, pelas qualidades, pelo arranjo e distribuição de objetos naturais e técnicos, adicionado às normas que regem a propriedade e o acesso a essa base material, num compartimento político do espaço geográfico (CASTILLO, 2017).

Em relação à dimensão social do conceito de acessibilidade, esse é entendido quanto às oportunidades dadas ao indivíduo, sejam elas de trabalho/emprego disponível a certa distância de sua moradia, melhor interligação de locais por meio de transporte, acesso aos locais de educação, lazer e a equipamento públicos, ou mesmo em função do uso do solo ou do sistema de transportes e atratividade locais (HANSEN, 1959; RAIA JR., 2000; CARDOSO; MATOS, 2007). Entretanto, Cardoso e Matos (2007) alertam que, em um contexto de pobreza, a acessibilidade é restrita a maneiras alternativas de transporte, como o caminhar, relacionadas à limitada integração física e tarifária dentre os diversos modos coletivos que compõem o sistema de transporte urbano; fato este que pode ocasionar um processo de discriminação geográfica, já que os indivíduos de menos posses, com o mínimo de oportunidades de trabalho, estudo, consumo e lazer, não conseguem alcançar pontos diversos da cidade pagando uma única passagem.

Essa realidade, segundo Cardoso e Matos (2007), revela, então, uma lógica de acessibilidade cuja noção está associada a um valor socioeconômico. Consoante a isso, Mumford (1998) acredita que essa possibilidade de integração pode ser impedida por questões para além do problema infraestrutural, como, por exemplo, a partir da rede de transportes. Em outras palavras, essas questões podem ser compreendidas como barreiras físicas, que são representadas, num plano abstrato, como a segurança, a defesa, a prisão, a separação e a segregação de classes sociais.

Assim, a acessibilidade, como um dos elementos que compõem o processo de produção do espaço público – além dos conceitos anteriores que o relacionam com noções de organização

do território, ampliação de mobilidade dos agentes –, traz as noções de justiça social, inclusão social e identificação da coletividade com o espaço, elementos que podem ser entendidos como algo capaz de congrega a diversidade.

Logo, parte-se da premissa de desenvolvimento socioespacial, de igualdade dos indivíduos enquanto seres humanos merecedores de tratamento igualmente digno e respeitoso, bem como, reconhecendo sua desigualdade específica, ao mesmo tempo em que lhe reconhece a igualdade essencial enquanto seres humanos, também merecedores do mesmo tratamento digno, promovendo-lhes meios de acesso diferenciado em face dos outros indivíduos (SOUZA, 2002). Em vista disso, a abordagem se amplia na busca de compreensão de como a acessibilidade pode exercer influência em processos de segregação socioespacial e exclusão social na produção dos espaços públicos, visando entender o papel da gestão pública em parcerias público-privadas com as organizações sociais.

Serpa (2009) aborda a questão da acessibilidade enfatizando que a apropriação social do espaço público na cidade contemporânea deveria ser acessível a todos, o que é restringido pela apropriação seletiva e diferenciada pelos diferentes agentes e grupos. O autor acredita que a acessibilidade é estreitamente vinculada à demarcação dos territórios urbanos e à alteridade, contrapondo uma dimensão simbólica (e abstrata) à concretude física, enquanto a apropriação social dos espaços públicos urbanos tem implicações que ultrapassam o design físico de ruas, praças, parques, largos e prédios públicos.

A percepção da acessibilidade deve ir além do acesso físico a espaços abertos de uso coletivo, incluindo também a apropriação social de maneira ampla e sem nenhum tipo de seleção. Bahia (2012) explica que essa acessibilidade não se reduz à questão material, mas pressupõe, juntamente, representações sociais e é carregada de simbolismos, com algumas interdições (barreiras físicas, paisagísticas, imagéticas etc.) que impedem a acessibilidade do indivíduo ao espaço.

A apropriação seletiva desses espaços, segundo Santos ([1987] 2007), tem a ver com o processo de mundialização, no qual as regiões e lugares passam a adotar um modelo homogêneo de concepção de espaço. Isso pode estar relacionado, também, ao círculo de produção e consumo, assim como a necessidades econômicas que o lugar pode proporcionar, seja para o Estado, para os empresários, seja para os maiores interessados (determinadas classes sociais).

Lefèbvre ([1968] 1991) lembra que os espaços repetitivos resultam de gestos e de atitudes também repetitivos, transformando os espaços urbanos em espaços homogêneos que podem ser vendidos ou comprados, e seu valor reflete a quantidade de dinheiro nele empregado. Sendo assim, espaços visíveis, que causem “espetacularização”, ou seja, atração por meio do design de grandes obras, atraem certo consumo e desenvolvimento econômico. Logo, são pouco democráticos e, de fato, “abertos” e disponíveis a todos, a não ser para aqueles que podem consumir.

A grande realidade é que nos faltam políticas públicas voltadas para a produção do espaço, principalmente no que diz respeito a espaços de lazer que incorporem em seus planejamentos a democratização sociocultural que dê acesso livre a todos. Bahia (2012) expressa que, muitas vezes, os agentes do poder público adotam uma lógica de planejamento desses espaços que é, prioritariamente, voltada para o olhar externo, objetivando a visibilidade da cidade numa perspectiva de marketing turístico e de venda da sua imagem para o mundo, sem atender

às necessidades socioculturais reais da população local.

A projeção da imagem desses espaços reflete identidades e visões de mundo social, muitas vezes de certos grupos, revelando sua unidade, cujas identidades sociais se definem e se afirmam a partir de uma alteridade que expressa a dimensão de classe, desigual e diferente, reproduzindo, assim, seus estilos de vida no processo de territorialização (SERPA, 2009). Isso acaba por influenciar diretrizes políticas e ideológicas na produção dos espaços, dando pouca importância a questões sociais e a populações mais carentes. A importância de se considerar esses agentes no planejamento das cidades, com intuito de integrar e melhor distribuir serviços nas diversas áreas, projetos sociais igualitários e projetos socioculturais envolvendo o cidadão como um ator fundamental, poderá, de fato, mudar a realidade desses lugares.

Souza (2002) aponta o planejamento e a gestão como ferramentas de promoção do desenvolvimento socioespacial, trazendo, assim, questões elementares para a superação do termo desenvolvimento, para além das questões relacionadas ao economicismo, ao etnocentrismo, ao teleologismo (etapismos, historicismos) e ao conservadorismo. Apoiado na noção de autonomia individual e coletiva, de Castoriadis, Souza (2002) destaca que o desenvolvimento deve ser entendido como uma mudança social positiva, uma vez que o caminho democraticamente mais legítimo para o alcance da justiça social (habitação, mobilidade urbana, espaços urbanos não segregados) e de uma melhor qualidade de vida (acesso à educação e à saúde de qualidade, saneamento básico, lazer, cultura, utilização do espaço urbano, etc.) é o estabelecimento de conteúdos e prioridades concretos por parte da coletividade.

Em se tratando do desenvolvimento do espaço urbano, Souza (2002) tece uma crítica ao modelo de desenvolvimento que prioriza o ambiente institucional, em detrimento das reflexões voltadas à sociedade. Essa lógica, segundo ele, alcança, no máximo, reflexões teóricas sobre o Estado e a administração pública, excluindo aqueles que deveriam ser o foco de todas as ações: os cidadãos comuns. Afinal, a coletividade é quem deve dar a última palavra em matéria de planejamento e gestão, e a autonomia da mesma deve ser estimulada e respeitada.

Esse contexto não é diferente na cidade de Belém do Pará, onde, no que concerne à gestão do espaço público, o Estado utiliza novas formas de gestão mediante o estabelecimento de parcerias público-privadas. Tal modelo, compartilhado com organizações privadas, reflete uma espécie de terceirização dos serviços em que o poder público transfere a terceiros a responsabilidade de ofertar determinado serviço com maior participação e controle social, sob o argumento de maior eficiência na sua prestação, de maneira mais econômica e eficaz.

O processo de construção de parte desta pesquisa reflete a inquietação em torno da administração dos espaços públicos em Belém, a partir da observância e da compreensão da atratividade que, provavelmente, o modelo de gestão, produto desta parceria público-privada, gera, projetando o espaço público, no sentido de valorização e de visibilidade, voltados principalmente para o consumo. Desse modo, esses espaços ganham características de locais privados, posto que, hipoteticamente, essa projeção atende a determinado público (visitante, classe social ou interesse específico) que busca se apropriar ou até mesmo formatar esses espaços de maneira exclusiva para o atendimento de suas expectativas.

Esse é o caso da atuação estratégica da PARÁ 2000, uma Organização Social de caráter civil, credenciada pelo Governo do Pará, por meio da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), e que administra os espaços de turismo, cultura e lazer do Estado, sob contrato de gestão, a saber: o “Hangar” – Centro de Convenções da Amazônia<sup>3</sup>; a Estação das Docas<sup>4</sup>; o Parque Naturalístico “Mangal das Garças”<sup>5</sup>; o “Mangueirinho” – Arena multiuso Guilherme Paraense<sup>6</sup>; e o espaço “Carajás Convenções”, em Marabá<sup>7</sup>.

As organizações sociais fazem parte de modelos de gestão estabelecidos por meio de parceria com o poder público, sob forma de contrato, em que a instituição é regulada conforme objetivos previamente determinados, de acordo com o monitoramento de metas, o que implica em controle e fiscalização por parte do governo e da sociedade, para resultados mais eficientes (BRITO, 1998; DI PIETRO, 2002; FIGUEIREDO, 2003; ROCHA, 2003).

Segundo Figueiredo (2003), as organizações sociais são pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, cujas atividades, no âmbito federal, são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendendo aos requisitos previstos na Lei Federal nº. 9.637/98 (FIGUEIREDO, 2003). Essas organizações são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo poder público, mediante vínculo jurídico, o qual é instituído por contrato de gestão (DI PIETRO, 2002). As OSs estão caracterizadas pela descentralização, reversão do patrimônio público, finalidade não lucrativa, autonomia administrativa, fomento pelo Estado, controle social, empregados contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e parceria com o Estado através do contrato de gestão (BRITO, 1998).

Partindo da compreensão dessa parceria público-privada entre o Estado e a Organização Social Pará 2000, a qual, dessa maneira, evidencia uma nova forma de gestão de espaços voltados para o cidadão, questiona-se: como as questões concernentes à cidadania são tratadas por essa gestão? Como a população é pensada no planejamento e na produção desses espaços, sob o prisma do acesso universal e da coabitação?

Entende-se que, em muitos casos, esses espaços são administrados da mesma forma que os de uso privado, sendo observadas, claramente, barreiras físicas, como muros que separam a comunidade do local, guardas e fiscais que vigiam e controlam as ações nos parques,

---

3 O Hangar foi projetado no antigo Parque da Aeronáutica, destinado a receber feiras, congressos, simpósios e conferências de todo Brasil.

4 Antigos galpões da área portuária, frutos da época áurea da borracha, transformados em um espaço waterfront, voltado para o turismo e o lazer (TRINDADE JR., 2018). Esse complexo congrega gastronomia, cultura, moda e eventos ao longo da orla fluvial do antigo porto de Belém.

5 Parque Naturalístico Mangal das Garças surgido de um grande vazio urbano na área central transformado em parque à beira-rio com elementos da flora e da fauna amazônica combinados com outros que remetem ao patrimônio arquitetônico e cultural da cidade (TRINDADE JR., 2018).

6 Popularmente conhecida como Mangueirinho, é uma arena multiuso climatizada localizada em Belém do Pará, no complexo do Estádio Olímpico Mangueirão, destinada a eventos esportivos e shows.

7 Identificado como “Leonildo Borges Rocha”, localizado em Nova Marabá, Marabá-PA, é um dos espaços públicos do setor de turismo de negócios e eventos, destinado exclusivamente às feiras, grandes shows e convenções.



proibindo e monitorando o livre acesso da população, além de barreiras simbólicas causadas pela imponência de grandes obras, com espaços privados, elitizados, totalmente voltados para o consumo e nem sempre para atividades culturais de inclusão social. Assim, é perceptível que a forma de gestão pouco leva em consideração os anseios da população, havendo uma pseudoparticipação no processo de planejamento e de produção, ou pelo menos no desenvolvimento de ações nesses espaços que integrem melhor a coabitação das diversas classes sociais.

O contexto nos leva a refletir o que Lefèbvre ([1968] 1991) descreve sobre o direito à cidade ser uma utopia, um palanque político a ser construído e conquistado pelas lutas populares contra a dialética capitalista de produção da cidade, a qual comercializa o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital. Para Lefèbvre, como descreve Souza (2010), o direito à cidade não se refere ao direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas, sim, a uma vida diferente, em uma sociedade muito diferente, onde a coerência de produção do espaço urbano esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca.

Nessa perspectiva, entende-se que, na maioria das vezes, a população não é o centro da gestão nem a protagonista de ações planejadas para suas necessidades reais, principalmente quando se trata de ações voltadas para a visibilidade e a espetacularização da cidade para “aqueles que vêm de fora”. Se o espaço público é um direito de todo cidadão, como, de fato, envolvê-lo no seu processo de produção, entendendo suas necessidades para melhor planejamento dessas áreas, para que venham a atender às suas expectativas e não só de grupos ou a interesses específicos, ou de consumidores dominantes?

Santos ([1987] 2007), nesse sentido, explica que existe o discurso de um novo planejamento, mas apenas na aparência, pois é carente de um conteúdo realmente novo, valendo-se de acentos retóricos, como, por exemplo, a fastidiosa alusão à participação, que, muitas vezes, por falta de definição, não se pode reconhecer, e por falta de uma verdade política, não pode ser definida, nem implementada. Segundo o autor, as pessoas a quem se destina o planejamento raramente têm acesso aos documentos finais, e ainda muito menos aos documentos de base.

A opção pelo uso das parcerias público-privadas surge com contexto de modernidade e globalização econômica, que, seguindo a lógica de Estado Neoliberal, passaram a contribuir com maior frequência para o aparecimento de entidades do terceiro setor, bem como parcerias com o setor privado, já que devido a menor intervenção do poder público na vida social, passou-se a fornecer apenas serviços essenciais ao cidadão.

A temática se evidenciou na década de 1990 com a promoção de debates no plano federal sobre novas formas de gestão. Estas, sob forte influência de Luís Carlos Bresser Pereira, ministro da economia no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, deu-se através de discussões direcionadas para o aperfeiçoamento do serviço público com o papel estratégico de um plano diretor, focando as ações do governo para a ideia de uma administração voltada para resultados, o chamado modelo gerencial. Ter-se-ia, daí, conforme sustenta Granjeiro (2008), um “choque cultural” com a implantação desses novos conceitos no ambiente público, já que, segundo o autor, são herdeiras desses debates, as Organizações Sociais, foco desta pesquisa, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscipis), que nascem nas chamadas parcerias público-privadas (PPPs). Porém, devido à resistência a esses modelos, Granjeiro (2008) explica que tiveram maior atuação nos governos estaduais, adequando-se mais aos estados do que à União.



## PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA CIDADANIA

A respeito das organizações sociais, consta no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, segundo Bresser Pereira (1995, p. 60):

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já adiantada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência de setor de “organizações sociais”.

Esse processo de transferência de atividades que podem ser controladas pelo mercado, estimulando a privatização de empresas estatais como forma de solução para o setor privado, ocorre conjuntamente com a chamada “publicização”, ou seja, a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, os quais devem apenas ser subsidiados por ele, como é o caso dos serviços de educação, de saúde, de cultura e de pesquisa científica (BRESSER PEREIRA, 1995; GRANJEIRO, 2008).

Sobre o assunto, considera-se que a escolha estratégica pelo uso dessa parceria entre o Estado e a Organização Social na execução de serviços se enquadra nos pressupostos de Bresser Pereira (1995, p. 60), para quem “esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal”. Sobre isso, é necessário observar, no âmbito socioeconômico, a adoção de questões de acessibilidade, sobretudo no que diz respeito ao acesso de todo e qualquer cidadão a esses serviços, sem distinção, visto que essas instituições, por meio de contratos de gestão, “gozam de autonomia financeira e administrativa” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 60), na gestão de seus recursos e processos. A seguir, no Quadro 1, serão apresentados alguns argumentos teóricos sobre a parceria com as Organizações Sociais, de forma a encorpar este debate e sua possível contribuição para cidadania.

Quadro 1. Organizações Sociais: prós e contras

Argumentos sobre as Parcerias Público-Privadas com as Organizações Sociais	
“As entidades que obtenham a qualidade de organizações sociais gozarão de maior autonomia administrativa, e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve. Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor, mas significativa dos custos dos serviços prestados” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 60).	“não se há de admitir que a ‘publicização’, ao contrário de induzir uma louvável complementaridade, venha a se converter numa ‘privatização assistida’, subsidiada ou auxiliada pelo Poder Público, com cédência de pessoal, permissão de uso de bens públicos e valores, a par da remessa dos servidores para quadros em extinção, sem maior justificativa à luz do interesse público. Por tudo, se se configurar o desvirtuamento, o modelo federal poderá ter produzido um modo extremamente afrontoso de contornar exigências oriundas dos próprios princípios norteadores dos contratos de gestão, bem como terá ofendido regras nucleares de preservação do patrimônio público” (FREITAS, 1998, p. 103-104).

<p>“Como forma de devolver à sociedade organizada as atividades que, não obstante apresentem um definido interesse público, possam dispensar o tratamento político-burocrático e, ordinariamente, o emprego do aparelho coercitivo estatal, o Poder Público retrai-se na atuação subsidiária da atividade gestora das entidades privadas, sempre que estas possam apresentar superiores condições de eficiência” (MOREIRA NETO, 2005, p. 549).</p>	<p>“A busca de maiores resultados econômicos, no curto prazo, acabou levando a uma formidável negligência com o caráter público da prestação de certos serviços públicos. Passaram a orientar-se principalmente no rumo da rentabilidade (‘qualidade e produtividade’), afastando-se do princípio da universalização do atendimento. Logo, paralelamente ao surgimento do conceito de ‘cliente’ como o objeto da busca de satisfação, ocorre também uma perversa redução no universo desses beneficiários: a exclusão de uma parte dos usuários — aqueles que não constituíam um mercado, no sentido econômico do termo — da categoria de clientes” (BURSZTYN, 1998, p. 156-157).</p>
<p>“Do ponto de vista da gestão orçamentária e financeira as vantagens do modelo organizações sociais são significativas: os recursos consignados no Orçamento Geral da União para execução do contrato de gestão com as Organizações Sociais constituem receita própria da Organização Social, cuja alocação e execução não se sujeitam aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil governamentais operados no âmbito do SIAFI e sua legislação pertinente; sujeitam-se a regulamento e processos próprios” (BRASIL, 1998, p. 16).</p>	<p>“O Estado, gradativamente, deixará de prestar determinados serviços públicos na área social, limitando-se a incentivar a iniciativa privada, por meio dessa nova forma de parceria. Em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais” (DI PIETRO, 1999, p. 312).</p>
<p>“O uso das organizações Sociais, “visa ocupar, pelo menos em tese, uma posição intermediária que permita a prestação de serviços de interesse social sem as limitações do Estado, nem sempre evitáveis, e as ambições do mercado, muitas vezes inaceitáveis ou incompatíveis” (PAES, 2006, p. 41).</p>	<p>“Apesar de o plano diretor referir-se ao projeto como forma de descentralização, o texto legal traz a ideia de que o contrato de gestão constitui instrumento de fomento. A intensão do governo é a de transferir para entidades qualificadas como organizações sociais as atividades desempenhadas por órgãos públicos, que as desempenharão não mais como serviços públicos, mas sim como atividades privadas de interesse público” (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, p. 178).</p>

Fonte: Bresser Pereira (1995), Brasil (1998), Bursztyn (1998), Freitas (1998), Di Pietro (1999, 2002), Moreira Neto (2005), Paes (2006) e Falcão, Guerra e Almeida (2013).

Dentre alguns dos argumentos teóricos a respeito da realidade da prestação de serviços pela iniciativa privada, especificamente por meio da OS, é possível identificar entre os teóricos a preocupação com a “descaracterização” de seu objetivo institucional, uma vez que, de acordo com Bresser Pereira (1995, p. 60), “busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direito da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve”. O fato pode gerar certa “privatização maquiada”, já que, como Moreira Neto (2005, p. 549) evidencia, “o Poder Público deve limitar-se a uma atuação subsidiária da atividade gestora das entidades privadas, sempre que estas apresentem condições superiores de eficiência”.

Nota-se, então, certo reforço da ideia de ineficiência do Estado em buscar alternativas para solucionar ou aprimorar o aparato estatal, optando apenas por uma “única via” com foco em índices de eficiência e controle como princípios absolutos, os quais, oriundos do mercado,

têm predominância ideológica, cujo paradigma é apregoado na Administração Pública Gerencial de forma a superar o Modelo Burocrático (GRANJEIRO, 2008; OLIVEIRA, 2015). Para além de questões ideológicas, essa percepção pode estar ligada a políticas que envolvem interesses de grupos específicos no estímulo à transferência dessas atividades para o setor privado, mesmo que para organizações sem fins lucrativos da sociedade civil, com a justificativa de melhores resultados.

Esse desvirtuamento de papel, como sugere Freitas (1998, p. 103-104), em que “não se há de admitir que a ‘publicização’, ao contrário de induzir uma louvável complementaridade, veio a se converter numa ‘privatização assistida’, subsidiada ou auxiliada pelo Poder Público”, revela claramente a transposição de elementos provenientes do mercado, bem como a institucionalização desses no âmbito público, sem qualquer adequação. Nesse contexto, o fato é que o uso das PPPs não é, necessariamente, a melhor forma de prestar serviços públicos levando-se em consideração uma perspectiva mais democrática e cidadã, já que poderá gerar exclusão social, uma vez que o aumento de desempenho na busca por melhores resultados não está ligado à promoção do bem-estar ou à proteção social que podem ser garantidos direta e universalmente pelo Estado, tal como reforçado por Bursztyn (1998, p. 156-157):

paralelamente ao surgimento do conceito de “cliente” como o objeto da busca de satisfação, ocorre também uma perversa redução no universo desses beneficiários: a exclusão de uma parte dos usuários (aqueles que não constituíam um mercado, no sentido econômico do termo) da categoria de clientes.

Paes (2006, p. 41), nestes termos, afirma que o “uso das organizações Sociais seria uma posição intermediária, permitindo uma prestação de serviço de interesse social sem as limitações do Estado ou as ambições do mercado”. Além disso, Di Pietro (1999, p. 312) lembra que, cada vez mais, a prestação de serviços públicos sociais será realizada por essa forma de parceria. A questão a ser reforçada é que, por serem mais flexíveis em sua atuação, essas organizações utilizarão processos que não correspondem aos mesmos usados no setor público, sejam eles na alocação de recurso, nas suas parecerias com outras entidades, até mesmo na oferta de seus serviços, que poderão seguir uma lógica de mercado. É o que afirma Falcão, Guerra e Almeida (2013):

o contrato de gestão constitui instrumento de fomento; a intensão do governo é transferir para estas entidades as atividades desempenhadas por órgãos públicos, que as desempenharão não mais como serviços públicos, mas como atividades privadas de interesse público (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, p. 178).

Nesse sentido, é possível perceber que, no discurso da Reforma do Estado, quando se incentiva o uso dessas parcerias, tem-se revelada a condição de ineficiência do Estado no atendimento de demandas sociais, deixando claro que esses podem ser mais bem atendidos pela iniciativa privada, pois não provêm de mecanismos arrojados de gestão nem de participação social que lhes permitam dar maior acesso à população com direitos sociais, ampliando, assim, seu alcance à cidadania.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou, especificamente, o debate teórico-conceitual a respeito do espaço público sob o entendimento de barreiras e de acessibilidade, trazendo argumentos teóricos sobre o uso das parcerias público privadas de forma a compreender sua contribuição para a cidadania. Diante do contexto analisado da Reforma do Estado, com o incentivo para

transferência de atividades para as organizações sociais, o Estado passa não só a transferir estas atividades relacionadas a um contexto de produção econômica, como aumenta a participação privada na promoção de direitos sociais que lhes são de dever. Dessa maneira, a partir do momento em que essa nova forma de gestão, ainda que hipoteticamente promova melhores resultados ao “assumir os rumos” dos serviços de interesse público, ajusta-se conforme uma conduta de eficiência de mercado, muitas vezes precarizando os interesses sociais que, reforçados pelo papel de “cidadão-cliente” do Estado Neoliberal, acaba por excluir uma camada da população. Essa ideologia passa a ser desenvolvida na produção dessas atividades na gestão dos espaços, revelando uma realidade, muitas vezes, econômica e mercadológica, que pouco tem interesse em promover o acesso à cidadania.

Quanto mais se reduz a atuação do Estado, sem se assegurar a universalização na prestação de serviços sociais à sociedade, mais excludente esta será, afinal, esse foi um dos instrumentos para diminuir um aparelhamento da Administração Pública. Assim, é necessária certa cautela na transferência de serviços públicos sociais para a esfera privada sem fins lucrativos, para que esses não se transformem em serviços públicos privatizados que se tornem mais rentáveis que sua proposta de servir ao cidadão. Em contrapartida, é importante a complementariedade do Estado, que, além de subsidiar essas atividades, também exerça um papel de maior intervenção nessas organizações, quando entendido que houve insuficiência na prestação do serviço, principalmente no contexto de “publicização” de serviços essenciais ao cidadão.

Quando analisadas as dificuldades que o cidadão enfrenta ao acessar os espaços públicos, entende-se que a concepção e a produção desses espaços, conforme a realidade descrita, estão subordinadas a diretrizes políticas e ideológicas voltadas para a lógica do capital, as quais são pouco articuladas com o seu papel fundamental, que é servir de um lugar de encontros dos diferentes, de ações espontâneas e de agregação social, cujo acesso seja igualitário e justo. Dessa forma, a produção do espaço público reflete o desenvolvimento desigual da realidade social, marcado por relações de poder e conflitos relevantes de uma sociedade em que grupos e instituições dominantes exercem seu poder de influência e de prestígio para direcionar ações e moldar esses espaços conforme seus interesses. Essa lógica pode estar reforçada pelo uso das parcerias público-privadas na administração, por exemplo, de espaços públicos em Belém, que as gerenciam de maneira a promovê-la economicamente. Essas características enfatizam exatamente as barreiras físicas, simbólicas e, principalmente, econômicas que impedem o acesso universal de todo e qualquer cidadão.

Ademais, é perceptível que existem fronteiras claras de acessibilidade a esses espaços e que exercem efeitos de restrição, a exemplo dos muros, das faixadas e, até mesmo, o “olhar atento” de um segurança na intenção de disciplinar o uso ou o comportamento naquele espaço, que, expressos na própria barreira simbólica e reforçada por essas representações materiais, causa certo desconforto para aqueles que não fazem parte de uma realidade projetada e que, provavelmente, não possuem capital para acessá-la. A projeção de obras urbanas reflete a tentativa de dar visibilidade, atrair investimentos e fomentar o turismo, para “vender a cidade” para o mundo e para enquadrá-la num padrão internacional de formas e modelos homogêneos que caíam no gosto da sociedade ou, mais precisamente, da classe para a qual ela foi formatada; fato esse que se encaixa perfeitamente nas ações projetadas pelas PPPs, que, em geral, gerenciam esses espaços com características de privatizados, produzindo-os para uma classe média, usuária e consumidora que impõe seu modo de vida e de interpretação de mundo (gostos, percepções e ideias de cultura) no intuito de multiplicar a valorização econômica do solo urbano para seu usufruto.

Em suma, a lógica econômica tem mudado o uso dos espaços referidos, reconfigurando a maneira de pensar e agir, onde o uso e o lazer, necessariamente, estão voltados única e exclusivamente para o prazer do consumo e para o marketing da cidade. Assim, a cidade é produzida para servir às classes de interesses em detrimento das necessidades sociais da população de baixa renda, logo, sem promover o acesso à cidadania. O próprio Estado, reforçado por essas parcerias com a iniciativa privada, ao transferir sua gestão, precisa de maior envolvimento e participação social, para que, em suas políticas públicas, atenda à população em suas diversas nuances, no intuito, não só de ajustar seus programas às classes e aos grupos econômicos de interesse que provavelmente lhe deem mais apoio político, mas de forma a estabelecer acordos entre os diversos agentes na produção desses espaços, para que sejam traçadas estratégias que atendam à realidade da população como um todo; contexto esse bem diferente da realidade desses espaços, que acabam por não estar preparados para servir de acesso universal e de coabitação dos cidadãos fragmentados e desiguais em nosso país.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA, M. C. *O lazer e as relações socioambientais em Belém-Pará*. 2012. 300f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília: Secretaria de Reforma do Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 2).
- BRESSER PEREIRA, L. C. *A Reforma do aparelho do Estado*. Brasília: ENAP, 1995. 23 p.
- BRITO, F. D. Reinventando as instituições. *Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, Brasília, n. 1, p. 14-21, maio 1998.
- BURSZTYN, M. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília, ano 49, n. 1, p. 141-163, jan./mar. 1998.
- CARDOSO, L.; MATOS, R. Acessibilidade Urbana e Exclusão Social: novas relações, velhos desafios. In: SIMPOSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. 10., 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007. p. 1-20.
- CARLOS, A. F. A. Introdução. In: CARLOS, A. F. A. *Acidade*. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2009. p. 11-34.
- CASTILLO, R. A. Mobilidade geográfica e acessibilidade: uma proposição teórica. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 644-649, dez. 2017.
- DI PIETRO, M. S. Z. Contrato de gestão. In: *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 252-253.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 423 p.
- FALCÃO, J.; GUERRA, S.; ALMEIDA, R. A administração consensual: o contrato de gestão com organizações sociais, os termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público. In: FALCÃO, J.; GUERRA, S.; ALMEIDA, R. (Orgs.). *Administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. p. 163-204. (Série Direito do Estado e da Regulação).
- FERNANDES, E. Impacto socioambiental em áreas urbanas sobre a perspectiva jurídica. In: MENDONÇA, F. (Org.). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: UFPR, 2004. p. 99-127.
- FIGUEIREDO, L. V. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 711 p.
- FREITAS, J. Regime Peculiar das Organizações Sociais e o Indispensável Aperfeiçoamento do Modelo Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 214, p. 99-106, out./dez. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47268/45371>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

GRANJEIRO, J. W. *Administração Pública: ideias para um governo empreendedor*. 13. Ed. Brasília: Ed. Obscuros, 2008. 474 p.

HAGUETTE, T. M. F. Os direitos de cidadania do Nordeste Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 12/13, n. 1/2, p. 121-145, 1982.

HANSEN, W.G. How accessibility shapes land use. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 25, n. 2, p.73-76, 1959.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. 291 p.

IBGE. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=3&idnoticia=1766&busca=1&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>>. Acesso: 12 ago. 2019.

LEFÈBVRE, H. O direito à cidade. In: LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Moraes, [1968] 1991. p.103-117.

LEFÈBVRE, H. *La producción de l'espace*. Paris: Éditions Anthropos, 1974.

MOREIRANETO, D.F. *Curso de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 548 p.

MUMFORD, L. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OLIVEIRA, S. B. (Org.). *Instrumentos de gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. 248 p.

PAES, J. E. S. *Terceiro setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública*. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, ano 5, n. 48, p. 41, 2006.

RAIA JR., A.A. *Acessibilidade e Mobilidade na Estimativa de um Índice de Potencial de Viagens utilizando Redes Neurais Artificiais e Sistemas de Informação*. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia Civil – Transportes) –Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2000.

ROCHA, S. L. *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros, 2003. 84 p.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1987] 2007. 176 p. (Coleção Milton Santos, 8).

SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: EDUSP, [1988] 2008. 136 p.

SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, [1990] 2009. 136 p.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, [2001] 2006. 477 p.

SERPA, Â. Acessibilidade. In: SERPA, Â. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2009. p. 15-39.

SOUZA, M. J. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002. 556 p.

SOUZA, M. J. L. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. *Interface*, v. 2, n. 1, p. 315-333, mai. 2010.

TRINDADE JR., S-C. C. Um “skyline” em mutação: o velho centro e as transformações urbanas em Belém. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 21, n. 1, p. 57-78, jan./abr. 2018.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Lincol Institute/Fapesp/Studio Nobel, 1998.